

**Zaak C-40/21**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

26 januari 2021

**Verwijzende rechter:**

Curte de Apel Timișoara (Roemenië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

12 november 2020

**Verzoekende partij:**

T.A.C.

**Verwerende partij:**

Agencia Națională de Integritate

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Administratief beroep tot nietigverklaring van een beoordelingsrapport waarin wordt vastgesteld dat verzoeker de rechtsregeling inzake belangenconflicten op administratief gebied niet in acht heeft genomen

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Op grond van artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 15, lid 1, en de artikelen 47 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

**Prejudiciële vragen**

1. Moet het evenredigheidsbeginsel inzake straffen, dat is verankerd in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het ook van toepassing is op andere feiten dan die welke in

de nationale wet formeel als strafbare feiten zijn omschreven, maar die kunnen worden beschouwd als ‚vervolgning’ in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, gelet op de in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde criteria, met name het criterium van de ernst van de straf, zoals in het hoofdgeding wat de beoordeling van belangenconflicten betreft, welke kan leiden tot de toepassing van een bijkomende straf bestaande in een verbod op het uitoefenen van een openbaar ambt dat door middel van verkiezing wordt verkregen, gedurende drie jaar?

2. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, moet het in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde evenredigheidsbeginsel inzake straffen dan aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een bepaling van een nationale uitvoeringswet op grond waarvan, bij vaststelling van een belangenconflict bij een persoon met een gekozen openbaar ambt, automatisch van rechtswege (*ope legis*) een bijkomende sanctie wordt opgelegd, bestaande in een verbod om gekozen openbare ambten te bekleden gedurende een vooraf bepaalde periode van drie jaar, zonder dat een sanctie kan worden opgelegd die evenredig is aan het gepleegde feit?

3. Moeten het door artikel 15, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde recht op arbeid en het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een bepaling van een nationale uitvoeringswet op grond waarvan, bij vaststelling van een belangenconflict bij een persoon met een gekozen openbaar ambt, automatisch van rechtswege (*ope legis*) een bijkomende sanctie wordt opgelegd, bestaande in een verbod om gekozen openbare ambten te bekleden gedurende een vooraf bepaalde periode van drie jaar, zonder dat een sanctie kan worden opgelegd die evenredig is aan het gepleegde feit?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

**Handvest van de grondrechten van de Europese Unie** (hierna: „Handvest”); artikel 15, lid 1, artikelen 47, 49, 51 en 52, lid 3;

**Beschikking 2006/928/EG** van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (hierna: „MCV-beschikking”).

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

**Legea nr. 176/2010** privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea,

organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (wet nr. 176/2010 betreffende de integriteit bij de uitoefening van openbare functies en ambten, tot wijziging en aanvulling van wet nr. 144/2007 betreffende de oprichting, de organisatie en de werking van het nationaal agentschap voor integriteit en tot wijziging en aanvulling van andere normatieve handelingen (hierna: „wet nr. 176/2010”). Artikel 25 van deze wet bepaalt:

(1) Een persoon die een bestuurshandeling heeft verricht, een rechtshandeling heeft verricht, een beslissing heeft genomen of aan de vaststelling van een beslissing heeft deelgenomen in strijd met de wettelijke verplichtingen inzake belangenconflicten of situaties van onverenigbaarheid, pleegt een tuchtrechtelijke inbreuk en wordt bestraft volgens de regelgeving die van toepassing is op het ambt, de functie of de activiteit in kwestie, voor zover daarop geen afwijkende bepalingen van deze wet van toepassing zijn en er geen sprake is van een strafbaar feit.

(2) Een persoon die overeenkomstig de bepalingen van lid 1 is ontslagen of van zijn functie ontheven of ten aanzien van wie een belangenconflict of een situatie van onverenigbaarheid is vastgesteld, verliest het recht om een openbare functie of openbaar ambt uit te oefenen waarop de bepalingen van deze wet van toepassing zijn, met uitzondering van die inzake het kiesrecht, gedurende een periode van drie jaar vanaf de datum van ontslag of ontheffing uit de openbare functie of het openbare ambt of vanaf de datum waarop het mandaat van rechtswege eindigt. Indien de betrokkene een gekozen functie heeft vervuld, kan hij gedurende een periode van drie jaar vanaf het einde van het mandaat niet meer dezelfde functie bekleden. Indien de betrokkene geen openbare functie of openbaar ambt meer bekleedt op de datum waarop de situatie van onverenigbaarheid of het belangenconflict wordt vastgesteld, geldt het verbod van drie jaar volgens de wet vanaf de datum waarop het beoordelingsrapport definitief is geworden, dan wel waarop de rechterlijke beslissing houdende bevestiging van het bestaan van een belangenconflict of een situatie van onverenigbaarheid definitief en onherroepelijk is geworden.”

**Legea nr. 161/2003** privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (wet nr. 161/2003 betreffende bepaalde maatregelen ter waarborging van de transparantie bij de uitoefening van openbare ambten en functies en in het bedrijfsleven, alsmede preventie en bestraffing van corruptie);

**Arrest nr. 418/2014** van de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië), volgens hetwelk de woorden „dezelfde functie” in artikel 25, lid 2, van wet 176/2010 alle gekozen functies betreffen, met inbegrip van die van burgemeester;

**Arrest nr. 449/2015** van de Curte Constituțională.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verweerster is een administratieve autoriteit, belast met de beoordeling van belangenconflicten. Verzoeker was ten tijde van de feiten burgemeester van de stad MN.
- 2 In het beoordelingsrapport van 25 november 2019 stelde verweerster vast dat verzoeker de rechtsregeling inzake belangenconflicten op administratief gebied niet in acht had genomen, aangezien hij tijdens de uitoefening van zijn functie als burgemeester een bruikleenovereenkomst had gesloten met de vereniging T. M. N., waarvan verzoekers echtgenote een oprichtend lid en vicevoorzitter was. Bij deze overeenkomst verkreeg de vereniging een recht op gratis gebruik van aan de stad MN toebehorende ruimten voor een periode van vijf jaar, voor culturele activiteiten.
- 3 Op 19 december 2019 heeft verzoeker administratief beroep tot nietigverklaring van het genoemde rapport ingesteld. Tot staving van zijn vordering voert verzoeker in wezen aan dat het besluit tot sluiting van de bruikleenovereenkomst was genomen door de gemeenteraad van de stad MN, zodat hij gedwongen was het uit te voeren. Bovendien heeft het genoemde besluit zijn echtgenote geen materieel voordeel opgeleverd. Ten slotte stelt verzoeker dat hij niet is verzocht om zijn standpunt naar voren te brengen, waardoor zijn rechten van verdediging zijn geschonden.
- 4 Verzoeker heeft de verwijzende rechter, bij wie dit geding aanhangig is gemaakt, tevens verzocht om het Hof een aantal prejudiciële vragen te stellen. Verzoeker is in wezen van mening dat het Unierecht zich verzet tegen de nationale regeling op grond waarvan hem als bijkomende sanctie het verbod is opgelegd om voor een periode van drie jaar gekozen openbare functies te bekleden (hierna: „litigieuze sanctie”).

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 5 **Verzoeker** betoogt dat, indien zijn beroep wordt verworpen, hij op grond van artikel 25, lid 2, van wet nr. 176/2010 aan zware straffen zal worden blootgesteld, te weten beëindiging van zijn mandaat en het verbod om gedurende drie jaar een gekozen openbare functie uit te oefenen. Deze wet legt volgens verzoeker de MCV-beschikking ten uitvoer, zodat krachtens artikel 51 van het Handvest de daarin opgenomen waarborgen ook gelden voor wet nr. 176/2010.
- 6 In deze context vraagt verzoeker zich af of de litigieuze sanctie, die automatisch van rechtswege van toepassing is en niet naar evenredigheid van de vastgestelde inbreuk kan worden toegepast, in overeenstemming is met bepaalde rechten en beginselen die door het Handvest worden gewaarborgd.
- 7 In de eerste plaats betoogt verzoeker dat de in de nationale wetgeving voorziene administratieve beoordeling op het gebied van belangenconflicten overeenstemt

met het begrip „vervolgning” in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, gelet op de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde criteria, met name die van de ernst van de sanctie. Krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest moet deze beoordeling in het Unierecht op dezelfde wijze worden gekwalificeerd. Hoewel het feit waarvoor hij is bestraft niet als een strafbaar feit, maar als een tuchtrechtelijke inbreuk werd beschouwd, is artikel 49 van het Handvest niettemin van toepassing en verzet het zich tegen deze regeling uit het oogpunt van de evenredigheid van de straf aan het strafbare feit.

- 8 In de tweede plaats is verzoeker van mening dat de litigieuze regeling artikel 15, lid 1, van het Handvest schendt. Artikel 25, lid 2, van wet nr. 176/2010 voert immers een verbod in om gekozen functies te bekleden gedurende een periode van drie jaar vanaf de beëindiging van de functie of de definitieve vaststelling van verweersters beoordelingsrapport. Dit verbod is niet evenredig aan het gepleegde feit en maakt inbreuk op zijn recht op arbeid.
- 9 In de derde plaats is verzoeker van mening dat de onmogelijkheid om in rechte op te komen tegen de litigieuze sanctie, die automatisch van rechtswege wordt opgelegd, inbreuk maakt op zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest.
- 10 **Verweester** stelt met betrekking tot het door verzoeker aangevoerde evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen dat diens analogie tussen de regels op het gebied van integriteitsvoorvallen en die inzake het strafrecht niet doordacht is, aangezien deze regels een specifieke en dus andere werkingssfeer hebben.
- 11 In dit verband voert verweester aan dat de Curte Constituțională bij arrest nr. 449/2015 heeft vastgesteld dat de litigieuze sanctie van een andere juridische aard is dan de bijkomende straf in strafzaken, die bestaat in een tijdelijk verbod op de uitoefening van rechten, in casu op het gebied van het kiesrecht. Bovendien beoogt wet nr. 176/2010 volgens datzelfde arrest de integriteit en transparantie bij de uitoefening van openbare functies en ambten te waarborgen en institutionele corruptie te voorkomen, een gebied dat niet bij analogie kan worden onderworpen aan de specifieke wettelijke reling inzake het strafrecht en strafrechtelijke sancties.
- 12 Wat de vermeende schending van artikel 15, lid 1, van het Handvest betreft, beroept verweester zich op artikel 52 van het Handvest en betoogt zij in wezen dat de beperking van de grondrechten redelijk is indien de geldende wettelijke bepalingen, die zijn vastgesteld met inachtneming van de grondwet en het Unierecht, in acht worden genomen. Een rechtsregel met het karakter van een sanctie is niet in strijd met het Unierecht of met andere regels tot instelling van aan burgers toegekende grondrechten, indien hij een normale beperking van de rechten van de burger inhoudt in het geval van de toepassing van een wettelijke sanctie.

- 13 Verweerster is van mening dat het feit dat de toepassing van een nationale regel die beoogt een negatieve verplichting in te voeren voor een persoon met een openbare functie – een verplichting die juist ontstaat gelet op de hoedanigheid van de betrokkene – geen schending van het Unierecht kan uitmaken in de context van de dwingende eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat en van de beginselen van integriteit, transparantie en voorrang van het openbaar belang. De regels op basis waarvan verweerster haar bevoegdheden uitoefent, beogen de integriteit in de uitoefening van openbare ambten en functies te waarborgen en institutionele corruptie te voorkomen, door beoordeling van onder andere potentiële belangenconflicten waarin bij wet bepaalde personen zich kunnen bevinden tijdens de vervulling van hun openbare functie of openbaar ambt.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 14 De verwijzende rechter merkt op dat wet nr. 176/2010 uitvoering geeft aan de MCV-beschikking, waarin bepaalde ijkpunten zijn vastgelegd die Roemenië moet bereiken. Ijkpunt 2 van de bijlage bij deze beschikking heeft betrekking op de instelling van een integriteitsagentschap dat tot taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden opgelegd. Omdat het voorwerp van het bij deze rechterlijke instantie ingestelde beroep bestaat in de nietigverklaring van een rapport van hett agentschap dat op basis van ijkpunt 2 is ingesteld, zou de onderhavige zaak de toepassing van het Unierecht betreffen.
- 15 De verwijzende rechter preciseert dat de nationale wet bij vaststelling van een belangenconflict in de context van gekozen functies, zoals in de onderhavige zaak, bepaalt dat het mandaat van de betrokkene van rechtswege eindigt. Tegelijkertijd wordt ook de litigieuze sanctie opgelegd als bijkomende sanctie. Deze wordt van rechtswege toegepast, zonder onderzoek naar de opportuniteit ervan en zonder differentiële toepassing naargelang van de ernst van de vastgestelde inbreuk.
- 16 Wat de **eerste prejudiciële vraag** betreft, benadrukt de verwijzende rechter dat het feit waarvoor verzoeker is bestraft volgens artikel 25, lid 1, van wet nr. 176/2010 een tuchtrechtelijke inbreuk of een strafbaar feit kan vormen. Het belangenconflict als strafbaar feit wordt volgens de nationale wet bestraft met een gevangenisstraf van één tot vijf jaar en een verbod op uitoefening van een openbare functie. Zo blijkt dat zowel de wet inzake het bestuursrechtelijk belangenconflict als de strafwetgeving die betrekking heeft op het belangenconflict als strafbaar feit, voorziet in de sanctie/straf van het verbod op de uitoefening van een openbare functie of openbaar ambt.
- 17 In deze context rijst de vraag of de bepalingen van artikel 49 van het Handvest ook van toepassing zijn op andere dan strafrechtelijke procedures (bijvoorbeeld die betreffende de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van ambtenaren, die naar Roemeens recht onder het publiekrecht valt), maar waarbij ook strafrechtelijke



aansprakelijkheid aan de orde kan zijn. Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat het in de onderhavige zaak aan de orde zijnde feit kan worden beschouwd als een „vervolging” in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, gelet op de in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde criteria, met name die van de ernst van de sanctie.

- 18 Wat de **tweede vraag** betreft wordt erop gewezen dat, wanneer wordt vastgesteld dat er sprake is van een belangenconflict bij een persoon die een gekozen openbaar ambt bekleedt, de litigieuze sanctie automatisch van rechtswege wordt opgelegd, zonder dat een sanctie kan worden vastgesteld die evenredig is aan de begane inbreuk. Ook de rechter die het rapport van verweerster beoordeelt is niet bevoegd om de hoofdsanctie van beëindiging van het mandaat of de litigieuze sanctie te onderzoeken, en in voorkomend geval een aan de inbreuk evenredige sanctie op te leggen.
- 19 Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, rijst dan ook de vraag of het in artikel 49, lid 3, van het Handvest gewaarborgde beginsel van evenredigheid inzake straffen zich verzet tegen een dergelijke nationale regeling.
- 20 Wat de **derde vraag** betreft, merkt de verwijzende rechter op dat de litigieuze sanctie volgens de nationale regeling automatisch van rechtswege wordt opgelegd en dat de rechter noch de noodzaak van de oplegging van de sanctie noch de omvang ervan kan onderzoeken in het licht van de concrete omstandigheden van de zaak. De rechter kan enkel nagaan of het verweten feit al dan niet een belangenconflict oplevert.
- 21 Bijgevolg rijst de vraag of de artikelen 15 en 47 van het Handvest zich verzetten tegen een dergelijke regeling, aangezien de beoordeelde persoon voor de nationale rechter alleen het bestaan van het verweten feit kan betwisten, maar niet de opgelegde sanctie.